CAMERA DEI DEPUTATI

VIII Commissione

Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

Audizioni informali, nell'ambito dell'esame, in sede referente, delle proposte di legge C. 535 Santillo e C. 2332 Mazzetti, recanti delega al Governo per l'aggiornamento, il riordino e il coordinamento della disciplina legislativa in materia edilizia

Martedì 11 Novembre 2025

Simone Rusci, professore associato di Tecnica e Pianificazione urbanistica presso il Dipartimento di Ingegneria dell'Energia, dei Sistemi, del Territorio e delle Costruzioni Università di Pisa. Presidente dell'Ente Parco Regionale della Maremma.

Proposte di carattere generale. La definizione tra disciplina urbanistica e disciplina edilizia e le competenze tra Stato e Regioni

Le proposte di legge n. 535/2022 e n. 2332/2025 riconoscono correttamente molte delle criticità che, nel corso di oltre vent'anni, hanno inciso sull'efficacia e sulla coerenza del DPR 380/2001. Le continue modifiche puntuali, spesso introdotte in risposta a emergenze economiche o amministrative, hanno progressivamente frammentato la struttura originaria del Testo Unico, rendendolo un insieme disomogeneo di norme e interpretazioni. Per questa ragione, prima ancora di procedere con nuovi correttivi tecnici, appare necessario affrontare due questioni di ordine generale che costituiscono il presupposto logico e sistematico di qualunque riforma: la chiara delimitazione tra disciplina urbanistica ed edilizia e, conseguentemente, il corretto riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Negli anni, i due ambiti hanno progressivamente perso i propri confini, fino a sovrapporsi sia sul piano lessicale sia su quello normativo. Le sentenze amministrative e costituzionali (si veda ad esempio Sent. n. 2710/2012 Consiglio di Stato; Sent. 881/2006 TAR Veneto) hanno tentato più volte di ridefinirne i limiti, ma il risultato è stato un quadro fluido e incerto, in cui la distinzione tra governo del territorio e attività edilizia dipende spesso dal contesto

specifico piuttosto che da una regola generale. Tale confusione si riflette nella legislazione regionale, che interviene su categorie e titoli edilizi, e nella normativa statale, che continua a disciplinare aspetti di natura urbanistica, come le distanze, le altezze o gli allineamenti. Questa compresenza genera una continua oscillazione interpretativa, in cui la competenza statale e quella regionale si intrecciano senza una chiara gerarchia.

Una possibile soluzione, già emersa nella dottrina più recente, potrebbe fondarsi sul concetto di interesse pubblico come criterio discriminante tra le due discipline. La materia urbanistica riguarderebbe, in questa prospettiva, la regolazione delle forme collettive dell'insediamento umano — la disposizione e la relazione tra più edifici, gli spazi pubblici, le infrastrutture, le dotazioni territoriali — e quindi i profili di interesse generale. L'edilizia, invece, opererebbe alla scala del singolo edificio e delle sue componenti, esprimendo un interesse prevalentemente privato o di gruppo ristretto. Tale distinzione restituirebbe chiarezza funzionale alle due materie e consentirebbe di ancorare le rispettive competenze al livello istituzionale più appropriato: la pianificazione territoriale, in quanto espressione di interesse pubblico, alla competenza concorrente tra Stato e Regioni; la disciplina edilizia, in quanto attività tecnico-amministrativa, a un quadro nazionale unitario definito dal Testo Unico.

Una ridefinizione di questo tipo avrebbe effetti positivi non solo in termini di semplificazione normativa, ma anche di efficienza amministrativa. Laddove la disciplina edilizia tornasse a essere materia nazionale, il DPR 380/2001 potrebbe recuperare la funzione di strumento di uniformità tecnica e procedurale su tutto il territorio, lasciando alle Regioni la flessibilità necessaria per la pianificazione urbanistica e per le specificità territoriali. In tal modo si otterrebbe un equilibrio più stabile tra i principi di autonomia regionale e di omogeneità regolativa, oggi messi a rischio da una proliferazione di leggi regionali spesso divergenti tra loro e difficili da coordinare con la normativa statale.

Aspetti puntuali

- *Definizione degli interventi e del lessico normativo*

Uno dei nodi più complessi e strutturali del sistema edilizio italiano riguarda la definizione delle categorie di intervento e, più in generale, l'uso del linguaggio normativo nel campo dell'edilizia. Il DPR 380/2001, nella sua formulazione originaria, aveva cercato di costruire una tassonomia chiara e coerente degli interventi edilizi, distinguendo in modo progressivo tra manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento

conservativo, ristrutturazione edilizia e nuova costruzione. Tuttavia, nei ventiquattro anni successivi, l'impianto si è andato appesantendo sotto il peso di continue modifiche, spesso introdotte in via emergenziale o per rispondere a esigenze contingenti di semplificazione o di rilancio del settore. Ogni stagione legislativa ha aggiunto nuove sfumature definitorie, nuove sottocategorie e nuovi regimi procedurali, generando una stratificazione normativa che oggi rende difficile, anche per gli operatori esperti, orientarsi tra le differenti fattispecie. La rapida evoluzione tecnologica del settore delle costruzioni ha contribuito ad amplificare questa complessità. Materiali innovativi, tecniche costruttive, componenti prefabbricati e dotazioni impiantistiche sempre più integrate hanno modificato la natura stessa dell'intervento edilizio, rendendo inadeguato un quadro definitorio pensato per un'edilizia tradizionale. A ciò si è aggiunta la spinta delle politiche pubbliche di semplificazione e incentivo, che hanno introdotto regimi speciali, deroghe e sanatorie, spesso costruite su definizioni autonome e non coordinate con quelle del Testo Unico. Il risultato è una tassonomia frammentata, rigida nella forma ma instabile nella sostanza, incapace di adattarsi alle trasformazioni del settore e fonte di continue controversie interpretative tra cittadini, tecnici e amministrazioni.

In questa situazione, l'esigenza di una riformulazione organica delle categorie di intervento appare ormai imprescindibile. La prospettiva suggerita è quella di abbandonare l'idea di un elenco puntuale e casistico, che cerca di descrivere esaustivamente ogni possibile tipo di intervento, per approdare invece a una classificazione più sintetica e stabile, fondata su logiche di riconoscibilità e proporzionalità. Ciò significa definire poche macrocategorie capaci di resistere nel tempo alle evoluzioni tecniche e normative, ancorandole a criteri di intensità e di incidenza dell'intervento sull'edificio. La distinzione potrebbe dunque fondarsi sull'impatto che l'opera produce rispetto agli elementi strutturali, alle componenti edilizie e alle finiture, individuando una scala di interventi che rifletta la diversa complessità tecnica e amministrativa richiesta. Un sistema del genere, pur rinunciando a una precisione terminologica estrema, offrirebbe un linguaggio più intuitivo e flessibile, riducendo le ambiguità interpretative e l'obsolescenza del quadro normativo.

L'obiettivo non è soltanto quello di semplificare, ma di restituire coerenza logica e sistematica alla materia edilizia. Oggi, molte delle controversie che alimentano il contenzioso amministrativo nascono proprio dall'uso incerto o contraddittorio delle definizioni: termini come "ristrutturazione edilizia" o "nuova costruzione" vengono interpretati in modo diverso dalle Regioni, dai Comuni o dai tribunali, con il risultato di una

sostanziale disomogeneità applicativa sul territorio nazionale. Una riorganizzazione terminologica ben calibrata avrebbe quindi effetti immediati in termini di certezza del diritto, riduzione del contenzioso e maggiore efficienza amministrativa. In questo senso, l'articolo 1, comma 3, lettera a) del disegno di legge n. 535, che richiama la necessità di assicurare "coerenza logica e sistematica alle categorie di intervento", rappresenta un orientamento condivisibile e da approfondire.

Occorre inoltre ricordare che la definizione delle categorie di intervento non ha un valore meramente descrittivo, ma costituisce il fondamento per la determinazione dei titoli abilitativi e dei regimi amministrativi applicabili. Ogni imprecisione terminologica produce conseguenze dirette sul procedimento: un intervento classificato erroneamente come manutenzione straordinaria anziché ristrutturazione può modificare il titolo necessario (da CILA a SCIA o permesso di costruire), l'entità dei controlli, le responsabilità professionali e persino le sanzioni in caso di difformità. La chiarezza del linguaggio normativo diventa dunque un elemento di garanzia non solo per il cittadino, ma anche per la pubblica amministrazione e per i professionisti tecnici coinvolti nei procedimenti edilizi.

Una nuova tassonomia dovrebbe infine favorire un uso più consapevole e coordinato delle tecniche digitali oggi disponibili per la gestione del processo edilizio. La digitalizzazione delle pratiche, la modellazione informativa (BIM) e le piattaforme di interoperabilità tra enti richiedono una struttura definitoria coerente e stabile, capace di essere tradotta in codici, banche dati e procedure automatizzate.

- *Armonizzazione della disciplina edilizia con le materie di settore*

Nell'ambito di una riforma organica del DPR 380/2001, la questione dell'armonizzazione della disciplina edilizia con le materie di settore assume oggi un rilievo fondamentale. Negli ultimi due decenni, il campo dell'edilizia è stato progressivamente attraversato da una molteplicità di normative che, pur intervenendo con finalità legittime e specifiche – fiscali, energetiche, ambientali, impiantistiche – hanno finito per alterare l'unitarietà del sistema regolativo, producendo sovrapposizioni, ridondanze e in alcuni casi veri e propri conflitti normativi. Il Testo Unico, nato per costituire il riferimento unitario delle attività edilizie, si trova oggi a convivere con una costellazione di discipline settoriali che ne hanno indebolito la funzione di quadro ordinatore.

Tra queste, un ruolo particolare è stato assunto dalle normative di natura tributaria, utilizzate negli ultimi anni come potente leva di politica economica e industriale. I numerosi strumenti

di incentivazione fiscale introdotti a partire dal 2013 – dal bonus ristrutturazioni all'ecobonus, fino al superbonus 110% – hanno inciso in maniera profonda sull'attività edilizia, determinando un volume di interventi senza precedenti e spingendo il settore delle costruzioni verso una fase espansiva. Tuttavia, tali misure sono state concepite e attuate senza un reale raccordo con la disciplina edilizia, generando spesso disallineamenti tra le categorie di intervento rilevanti ai fini fiscali e quelle riconosciute dal Testo Unico. È accaduto, ad esempio, che opere classificate come manutenzione straordinaria ai fini edilizi fossero inquadrate diversamente ai fini tributari, con conseguenze dirette sulla validità delle pratiche amministrative e sulla certezza del diritto. Questa discrasia ha spostato il baricentro del controllo dalle amministrazioni comunali all'Agenzia delle Entrate, trasformando la pratica edilizia in un presupposto per l'accesso ai benefici fiscali, piuttosto che in un atto di verifica della conformità urbanistica e costruttiva. In una prospettiva di riforma, diviene dunque essenziale ristabilire un nesso organico tra il sistema normativo edilizio e quello tributario, ridefinendo le corrispondenze tra le categorie di intervento, coordinando le banche dati amministrative e fiscali e restituendo alla disciplina edilizia la sua funzione originaria di presidio tecnico e giuridico della trasformazione fisica del territorio.

Un secondo ambito di disallineamento è rappresentato dalla disciplina impiantistica ed energetica, che negli anni si è andata articolando attraverso l'attuazione delle direttive europee in materia di efficienza energetica, sostenibilità ambientale e transizione ecologica. Il recepimento di queste direttive ha prodotto una molteplicità di decreti e regolamenti nazionali – dai decreti sui requisiti minimi di prestazione energetica alle norme sulla certificazione ambientale e sull'installazione degli impianti fotovoltaici – che incidono direttamente sul progetto edilizio e sul suo iter autorizzativo. Tuttavia, tali disposizioni si collocano spesso in un ambito autonomo rispetto al DPR 380/2001, che non è mai stato aggiornato in modo organico per recepirne le innovazioni. Ne derivano incertezze interpretative, sovrapposizioni di competenze tra enti e difficoltà applicative nei procedimenti amministrativi, soprattutto nei casi in cui gli interventi impiantistici o energetici assumono rilievo edilizio solo parziale. L'armonizzazione richiesta dovrebbe dunque condurre a un testo normativo capace di accogliere al suo interno la disciplina degli impianti e dell'efficienza energetica, definendo in modo chiaro quali opere costituiscano attività edilizia e quali, invece, possano essere considerate installazioni tecniche o attività manutentive esenti da titolo. Una revisione di questo tipo permetterebbe di semplificare le

procedure e di rendere il sistema più coerente rispetto agli obiettivi di decarbonizzazione e sostenibilità posti dalle politiche europee.

Diverso, ma non meno importante, è il tema della rigenerazione urbana, che negli ultimi anni è stato più volte evocato come ambito di possibile estensione del DPR 380/2001. Sebbene la finalità di favorire la riqualificazione del patrimonio edilizio e la densificazione urbana sia condivisibile, l'inserimento della rigenerazione all'interno del Testo Unico rischia di generare una confusione di piani. La rigenerazione urbana, infatti, non è un'attività edilizia ma un processo complesso di trasformazione territoriale che coinvolge funzioni pubbliche, assetti proprietari e obiettivi di interesse collettivo. Essa rientra a pieno titolo nella disciplina urbanistica e nel governo del territorio, dove trovano sede le scelte pianificatorie e le strategie di riuso e di ridisegno urbano. Trasferire tali materie nel corpo del Testo Unico significherebbe snaturarne la funzione e mescolare piani di intervento diversi: quello edilizio, che riguarda la scala del manufatto e del singolo intervento, e quello urbanistico, che disciplina le relazioni tra insediamenti, spazi pubblici e infrastrutture. È pertanto auspicabile che il DPR 380 mantenga una funzione di cornice tecnica e procedurale, limitandosi a regolare le modalità di attuazione edilizia degli interventi di rigenerazione, ma lasciando alla legislazione urbanistica la definizione sostanziale degli strumenti e delle politiche di rigenerazione.

- *Eliminazione del certificato di agibilità.*

L'attuale sistema dei titoli abilitativi in materia edilizia si fonda su un complesso insieme di verifiche, attestazioni e asseverazioni che, nel loro insieme, garantiscono la conformità dell'opera sotto il profilo statico, impiantistico, igienico-sanitario, energetico e di sicurezza. Questa evoluzione, maturata progressivamente a partire dalle riforme degli anni Duemila, ha sostituito il modello tradizionale del controllo pubblico diretto con un sistema di responsabilità tecnica e professionale, fondato sull'autocertificazione e sull'asseverazione del progettista o del direttore dei lavori. In questo contesto, la figura del certificato di agibilità, così come disciplinata dagli articoli 24 e seguenti del DPR 380/2001, appare ormai anacronistica e ridondante.

In passato, l'agibilità rappresentava un passaggio indispensabile per attestare la salubrità e la sicurezza di un edificio prima della sua effettiva utilizzazione. Era un atto amministrativo rilasciato dal Comune, previa verifica diretta della conformità ai requisiti richiesti, che sanciva la conclusione del processo edilizio e la legittimità dell'uso dell'immobile. Tuttavia,

la trasformazione del sistema dei controlli, orientata verso la responsabilizzazione del tecnico e l'automazione dei procedimenti, ha di fatto trasferito gran parte di tali verifiche nella fase antecedente al rilascio del titolo edilizio. Oggi, infatti, l'idoneità statica, la conformità impiantistica, l'efficienza energetica e la rispondenza ai requisiti igienico-sanitari sono già oggetto di specifiche attestazioni e asseverazioni, che costituiscono condizioni necessarie per ottenere o dichiarare la legittimità dell'intervento.

Alla luce di questa evoluzione, il certificato di agibilità risulta quindi pleonastico, poiché duplica accertamenti già effettuati e appesantisce inutilmente il procedimento amministrativo. La sua permanenza nel sistema normativo genera ritardi, costi e adempimenti aggiuntivi per i professionisti e per le amministrazioni comunali, senza apportare un reale incremento dei livelli di sicurezza o di tutela dell'interesse pubblico. L'eliminazione di tale adempimento non significherebbe, dunque, una riduzione dei controlli, ma un loro riordino più razionale, in cui ogni verifica sia collocata nel momento più coerente del procedimento edilizio e affidata al soggetto più idoneo a svolgerla.

La proposta contenuta nell'articolo 1, lettera m) del disegno di legge n. 535, che ipotizza una ridefinizione dell'agibilità come certificazione periodica soggetta a conferma nel tempo, merita un'attenta valutazione. Sebbene l'intento di garantire un controllo costante sull'idoneità dell'edificio sia condivisibile, l'introduzione di una certificazione periodica obbligatoria rischierebbe di produrre un ulteriore aggravio burocratico e finanziario a carico dei proprietari e delle amministrazioni comunali, senza assicurare un effettivo miglioramento delle condizioni di sicurezza. La verifica della stabilità o della conformità igienico-sanitaria degli edifici, infatti, può essere efficacemente perseguita attraverso strumenti di controllo mirato, come le ispezioni su campione, la manutenzione programmata o la certificazione volontaria delle prestazioni, piuttosto che attraverso un obbligo generalizzato e reiterato nel tempo.

L'abolizione del certificato di agibilità, se accompagnata da un rafforzamento delle responsabilità professionali e da un sistema informativo nazionale che raccolga le attestazioni e le asseverazioni già previste dalle norme vigenti, rappresenterebbe quindi un passo concreto verso la semplificazione amministrativa e la modernizzazione del settore. Essa consentirebbe di eliminare una duplicazione procedurale ormai priva di reale funzione e di restituire coerenza e linearità al processo edilizio, concentrando l'attenzione del controllo pubblico sugli aspetti sostanziali della sicurezza e della qualità costruttiva. In questa prospettiva, il procedimento edilizio diverrebbe più efficiente e trasparente,

garantendo al contempo la piena tutela dell'interesse collettivo e la certezza giuridica per i cittadini e gli operatori.

- *Contributo straordinario*

L'introduzione del cosiddetto contributo straordinario all'interno del sistema del DPR 380/2001 rappresenta uno dei tentativi più significativi di coniugare la trasformazione urbanistica con i principi di equità, perequazione e redistribuzione del valore fondiario. Tale strumento è stato introdotto nell'ordinamento con la legge 164/2014, di conversione del decreto-legge 133/2014, noto come Sblocca Italia, che ha inserito, all'articolo 16 del Testo Unico, la lettera d-ter) al comma 4. La norma stabilisce che, in presenza di interventi di trasformazione urbanistica o edilizia che comportano un incremento del valore immobiliare per effetto delle nuove previsioni di piano o di modifiche delle destinazioni d'uso, il soggetto attuatore sia tenuto a corrispondere un contributo straordinario in misura proporzionale al plusvalore generato.

Il principio sotteso a questa disposizione è di grande rilievo: riconoscere che tale plusvalore derivante da scelte pubbliche – come la possibilità di edificare, la variazione di destinazione d'uso o l'aumento delle potenzialità insediative – costituisce una forma di valore collettivo, e che una quota di tale valore deve tornare alla collettività. In altri termini, il contributo straordinario rappresenta un meccanismo di riequilibrio volto a redistribuire parte dei benefici economici generati da decisioni pubbliche, contribuendo al finanziamento delle opere di interesse generale e alla qualità urbana. Si tratta, in sostanza, di uno strumento di perequazione urbana, capace di affiancare e integrare la tradizionale logica del contributo di costruzione, che rimane legato ai soli costi diretti di urbanizzazione.

Nonostante la sua rilevanza concettuale e il suo potenziale applicativo, l'esperienza degli ultimi anni dimostra che il contributo straordinario è rimasto largamente inespresso. Le amministrazioni locali, pur avendone la facoltà, ne hanno fatto un uso limitato e disomogeneo, spesso preferendo soluzioni più immediate e meno complesse sotto il profilo tecnico e amministrativo. Le ragioni di questa scarsa applicazione sono molteplici. In primo luogo, la norma non definisce in modo puntuale i criteri di determinazione del plusvalore, lasciando ampio margine di discrezionalità agli enti locali. L'assenza di una metodologia condivisa ha generato incertezze, contenziosi e, in alcuni casi, prassi elusive, in cui la negoziazione con il privato ha sostituito la determinazione oggettiva del contributo. Inoltre, la difficoltà di valutare in modo trasparente e verificabile l'aumento di valore immobiliare

conseguente a un intervento urbanistico ha spesso scoraggiato l'applicazione della norma o l'ha relegata a situazioni marginali.

In una prospettiva di riforma organica del DPR 380/2001, il contributo straordinario merita di essere non solo confermato, ma potenziato e reso pienamente operativo. Per farlo, occorre chiarire le modalità di calcolo del plusvalore e definire parametri di riferimento oggettivi, capaci di garantire uniformità e certezza applicativa sul territorio nazionale. Una maggiore chiarezza sui criteri di determinazione del contributo permetterebbe di superare la fase negoziale e discrezionale che oggi prevale, restituendo alla norma una funzione autenticamente perequativa e non meramente compensativa.

Parallelamente, sarebbe necessario precisare le modalità di corresponsione e di destinazione delle somme derivanti dal contributo straordinario. L'attuale formulazione consente di destinarle genericamente a opere pubbliche o a interventi di riqualificazione urbana, ma non stabilisce vincoli specifici né priorità di utilizzo. Una disciplina più articolata potrebbe prevedere che tali risorse siano impiegate prioritariamente per interventi di interesse collettivo nel medesimo ambito in cui si produce il plusvalore, rafforzando così il nesso territoriale tra beneficio privato e vantaggio pubblico. Ciò restituirebbe credibilità allo strumento e renderebbe più trasparente il processo decisionale.

In questo senso, il contributo straordinario rappresenta una delle chiavi per attuare, all'interno del Testo Unico, una vera politica di riequilibrio urbano e territoriale. Esso consente di superare la logica della semplice monetizzazione dell'edificabilità, restituendo alla pianificazione un ruolo attivo di regolazione economica del territorio. Laddove adeguatamente disciplinato, lo strumento può diventare un mezzo efficace non solo per finanziare la rigenerazione urbana e la realizzazione di infrastrutture pubbliche, ma anche per contenere la rendita speculativa e promuovere un uso più equo e sostenibile del suolo.